

Marek Lewicki

WSTRZYMANIE ROZPOCZĘCIA I ZAWIESZENIE BIEGU TERMINÓW PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W OKRESIE PANDEMII COVID-19 – ZAGADNIENIA WYBRANE

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu miesięcy w pełni uzasadniają twierdzenie, iż pandemia COVID-19 – choroby wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 – stała się jednym z najbardziej spektakularnych doświadczeń i wyzwań dla współczesnego świata w jego najnowszej historii. Wpływa na to oczywiście wysoka zaraźliwość tej choroby, liczba wywołanych przez nią zgonów (szacowanych na ponad 5 mln) oraz jej globalny charakter. Jednak w tym kontekście podkreślić należy przede wszystkim bezprecedensowe skutki społeczne, gospodarcze i ekonomiczne, jakie wywołały (wywołują i będą wywoływały) podejmowane przez państwa, organizacje międzynarodowe, a także inne podmioty działania mające na celu przeciwdziałanie COVID-19. Niezależnie od wspomnianego aspektu terytorialnego, należy mieć bowiem na uwadze, że działania te dotyczą wszystkich niemal dziedzin życia społecznego i płaszczyzn aktywności jednostek oraz ich wspólnot (włączywszy w to państwa). W kontekście działań, których podejmowanie pozostaje w dyspozycji współczesnych państw w tych okolicznościach, stwierdzić można, że – odnosząc to przede wszystkim do państw demokratycznych i praworządnych, w których jedną z podstawowych zasad i wartości, na której oparte jest ich funkcjonowanie, jest zasada legalizmu – kluczowe znaczenie przypisać należy oczywi-

ście działaniom legislacyjnym kreującym prawne środki i instrumenty przeciwdziałania COVID-19. Złożoność tego zagadnienia uniemożliwia jego szersze rozwinięcie, jednak w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania podkreślenia wymaga, że środki te i instrumenty powinny mieć dwukierunkowe oddziaływanie. Po pierwsze, oczywiście powinny mieć na celu szeroko rozumiane przeciwdziałanie samej chorobie i skutkom, jakie ona wywołuje. W tym zakresie wchodzi w grę przede wszystkim instrumenty prawne i działania o charakterze reglamentacyjnym. Po drugie, zważywszy jednak na ich skutki, za nieodzwonęne uznać należy jednoczesne wprowadzanie regulacji i instrumentów o charakterze osłonowym, w istocie swojej nakierowanych na łagodzenie negatywnych skutków obowiązywania (stosowania, przestrzegania, egzekwowania) instrumentów z pierwszej grupy. W dużym uproszczeniu rzecz ujmując, chodzi o zrekompensowanie bezpośrednim i pośrednim adresatom ograniczeń lub dotkniętych ich obowiązywaniem skutków (w szczególności finansowych) ich wprowadzenia. O ile zatem pierwsza grupa regulacji ma na celu wieloaspektowe przeciwdziałanie chorobie (COVID-19), o tyle celem drugiej jest przeciwdziałanie (łagodzenie) skutkom (społecznym, finansowym, gospodarczym) tych pierwszych.

Zważywszy na regulacje prawa polskiego, wskazać należy, że pierwszym aktem prawnym, którym ustawodawca wprowadził rozwiązania należące do drugiej ze wspomnianych grup unormowań, była ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹. Zawarte w tym wielokrotnie nowelizowanym akcie regulacje dowodzą, jak wiele obszarów objętego regulacją prawną życia społecznego zostało uznanych za wymagające objęcia ich rozwiązaniami szczególnymi.

Wśród rozwiązań, które z różnym nasileniem i w różnym kształcie normatywnym pojawiły się w ustawie z 2.03.2020 r., pojawiły się takie, których przedmiotem były kwestie temporalnych aspektów szeroko rozumianej regulacji administracyjnoprawnej oraz administracyjnoprawnego statusu podmiotów administrowanych. Podkreślenia wymaga

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

przy tym, że analiza materiału normatywnego pozwala na wyróżnienie dwóch grup rozwiązań. Do pierwszej należą regulacje o charakterze szczegółowym w tym znaczeniu, że dotyczą konkretnych instytucji prawnych, modyfikując ich temporalne aspekty². Do grupy drugiej należy zaliczyć rozwiązania w sposób ogólny normujące bieg terminów prawa administracyjnego w okresie w nich wskazanym.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na wybrane aspekty i problemy związane z regulacją należącą do drugiej grupy, konkretnie zaś wprowadzoną do ustawy z 2.03.2020 r. instytucją wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów prawa administracyjnego, co nastąpiło w wyniku zmiany tej ustawy dokonanej ustawą z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³ i dodania do niej art. 15zzr i 15zsz. Przypomnieć i podkreślić zarazem należy, że regulacje te nie obowiązywały zbyt długo⁴, a wywołany nimi skutek w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu objętych ich zakresem przedmiotowym terminów trwał do 23.05.2020 r. (terminy te rozpoczęły bieg, a w przypadku terminów, których bieg został zawieszony – biegły dalej od 24.05.2020 r.)⁵. W chwili obecnej zatem regulacje te już nie obowiązują i mają charakter historyczny. Nie ulega jednak wątpliwości, że ze względów, o których będzie jeszcze mowa w tym opracowaniu, ujawniające się od samego początku ich wprowadzenia do systemu prawa kontrowersje co do ich wykładni oraz rozbieżności w zakresie ich stosowania w praktyce administracyjnej

² Przykładowo wskazać tu można na wprowadzone w art. 15zzo przedłużenie okresów pobierania stypendiów sportowych czy też przedłużenie ważności orzeczeń o niepełnosprawności albo orzeczeń o stopniu niepełnosprawności wynikające z art. 15h ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r.

³ Dz.U. poz. 568 ze zm.

⁴ Art. 15zzr i 15zsz zostały uchylone ustawą z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 ze zm.), która weszła w życie 16.05.2020 r.

⁵ Z art. 68 ustawy z 14.05.2020 r. wynikało, że terminy, których bieg się nie rozpoczął, oraz terminy, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zzr i 15zsz, rozpoczęły bieg (biegną dalej) po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 24.05.2020 r.

i orzecznictwie sądowym w pełni uzasadniają odniesienie się do nich oraz zajęcie stanowiska.

Przedstawiając wspomniane rozwiązania, rozpocząć należy od konstatacji, iż w uzasadnieniach kolejnych nowelizacji ustawy z 2.03.2020 r., dotyczących przedmiotowej kwestii, projektodawcy – co do zasady – w bardzo ograniczonym zakresie uzasadniali potrzebę wprowadzenia (modyfikacji, uchylenia) przewidzianych w projektach regulacji, istotnie ograniczając możliwość odwoływania się przez podmioty stosujące prawo do woli ustawodawcy w tym zakresie⁶. Dlatego potrzebę i uzasadnienie działań prawodawcy można rekonstruować zatem przede wszystkim z celów ogólnych poszczególnych ustaw nowelizujących ustawę z 2.03.2020 r. oraz towarzyszącego im kontekstu związanego z okresami nasilania się lub słabnięcia (przynajmniej w ocenie prawodawcy) zagrożenia COVID-19. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wśród oczywistych uwarunkowań – natury prawnej i pozaprawnej – uzasadniających wprowadzenie (i późniejsze modyfikacje) regulacji biegu terminów prawa administracyjnego w ustawie z 2.03.2020 r. do najważniejszych zaliczyć można istotne utrudnienia w możliwości realizacji przez podmioty administrowane uprawnień i obowiązków w wyznaczonych przepisami prawa terminach, ograniczenia w funkcjonowaniu administracji

⁶ Analiza ewolucji tych regulacji przekraczałaby ograniczone ramy tego opracowania. Wskazać jednak należy, że po wspomnianym już uchyleniu przepisów art. 15zzr i 15zsz, które oparte zostały na modelu ustawowego i następującego z mocy samego prawa wstrzymaniu rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów objętych ich zakresami przedmiotowymi, oraz po kilkumiesięcznym braku w ustawie z 2.03.2020 r. przepisów odnoszących się w sposób ogólny do terminów prawa administracyjnego, ustawą z 9.12.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2255), która weszła w życie 16.12.2020 r., wprowadzono obowiązujące do teraz rozwiązania umożliwiające ingerencję w bieg oraz skutki upływu określonych rodzajów terminów prawa administracyjnego opartą na modelu podejmowania w tym zakresie rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej. W największym uproszczeniu oddając istotę wprowadzonych wówczas rozwiązań, wprowadzono możliwość wstrzymywania przez organy administracji publicznej biegu terminów załatwiania spraw (zob. dodany do ustawy art. 15zzzzzn¹ ustawy z 2.03.2020 r.), a także przywracania przez te organy terminów prawa administracyjnego (w tym terminów materialnoprawnych) (zob. dodany do ustawy art. 15zzzzzn² ustawy z 2.03.2020 r.).

publicznej, w szczególności zaś urzędów administracyjnych, uniemożliwiający im sprawne i efektywne realizowanie zadań publicznych i prowadzenia postępowań, a także ograniczenia mobilności uczestników postępowań administracyjnych. Świadomość wskazanych czynników oraz ich wpływu na realizację prawa administracyjnego, a tym samym ochronę dóbr, wartości i interesów objętych jego regulacjami oczywiście uzasadniała podjęcie przez ustawodawcę działań modyfikujących rozwiązania standardowe w zakresie kwestii temporalnych. Nie jest przedmiotem niniejszych rozważań ocena trafności przyjmowanych regulacji, podkreślenia wymaga jednak, że jedynym wyznacznikiem ich stanowienia i stosowania nie może być ochrona jednostek (podmiotów administrowanych) i ich interesów zagrożonych ograniczeniami i ich skutkami wprowadzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Nie ulega także wątpliwości, że działania w tym zakresie wymagają również uwzględnienia dóbr i wartości ogólnych, wyrażających się chociażby w kategorii interesu publicznego, a ich efekty w postaci kształtu nadanego poszczególnym instytucjom prawnym powinny stanowić efekt właściwego wyważenia tych interesów.

Jak już wspomniano, dodanie do ustawy z 2.03.2020 r. art. 15zrz i 15zrs nastąpiło w związku z wejściem w życie ustawy z 31.03.2020 r. Ustawa ta, zważywszy na treść jej art. 101 i pomijając wskazane w jego pkt 1 przepisy, które wchodziły w życie w okresach późniejszych, weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 31.03.2020 r. Ograniczając się do przedstawienia kwestii najistotniejszych z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, podkreślić należy, że zakresem ich normowania zostało objęte przede wszystkim wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu wskazanych w nich terminów. I tak, zgodnie z uchylonym obecnie art. 15zrz ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem;
- 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki;
- 3) przedawnienia;

- 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie;
 - 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony;
 - 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju
- nie rozpoczął się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres.

Jednocześnie art. 15zrz ust. 5 ustawy z 2.03.2020 r. przewidywał, że czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów, o których była mowa w art. 15zrz ust. 1, są skuteczne.

Z kolei uchylony obecnie art. 15zrs ustawy z 2.03.2020 r. w ust. 1 stanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w:

- 1) postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych,
 - 2) postępowaniach egzekucyjnych,
 - 3) postępowaniach karnych,
 - 4) postępowaniach karnych skarbowych,
 - 5) postępowaniach w sprawach o wykroczenia,
 - 6) postępowaniach administracyjnych,
 - 7) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa,
 - 8) kontrolach celno-skarbowych,
 - 9) postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych⁷,
 - 10) innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw
- nie rozpoczął się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 888 ze zm.

Na mocy art. 15zsz ust. 8 ustawy z 2.03.2020 r. tym samym skutkiem prawnym objęte były terminy:

- 1) na milczące załatwienie sprawy;
- 2) w innej sprawie, w której brak wyrażenia przez organ sprzeciwu, wydania decyzji, postanowienia albo innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę lub uczestnika postępowania do podjęcia działania, dokonania czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków strony lub uczestnika postępowania;
- 3) na wyrażenie przez organ stanowiska albo wydanie interpretacji indywidualnej, z wyjątkiem interpretacji indywidualnej, o której mowa w Ordynacji podatkowej.

Wskazać przy tym należy, że o ile art. 15zsz przez cały okres jego obowiązywania nie był nowelizowany, o tyle ustawą z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁸ wprowadzono szereg zmian w art. 15zsz. Sprowadzały się one przede wszystkim do wyłączenia z zakresu przedmiotowego terminów określonych w art. 15zsz ust. 1 i 8 terminów wskazanych w dodanych w tym przepisie ust. 2a, 3a, 8a i 12⁹.

Warto przy tym zasygnalizować, że w art. 15zsz ustawodawca przewidywał również możliwość wyłączenia ustawowego skutku w postaci wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia wskazanych w nim terminów. Podstawę do tego stwarzały rozwiązania zawarte w ust. 4 i 5 tego artyku-

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 376.

⁹ Ogólnie rzecz ujmując, wyłączeniami objęte zostały terminy dokonywania czynności w procedurach planistycznych i inwestycyjnych, a także w postępowaniach administracyjnych i sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.), co projektodawcy uzasadniali koniecznością zapewnienia właściwego biegu tych postępowań w sprawach dotyczących budowy infrastruktury telekomunikacyjnej. Objęcie tych terminów skutkami uchylonego obecnie art. 15zsz ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r. mogło bowiem w konsekwencji uniemożliwiać przeprowadzanie inwestycji poprawiających jakość usług telekomunikacyjnych na obszarach tego wymagających, stąd ich wyłączenie pozwalało – w zamierzeniu projektodawców – na wszczynanie i prowadzenie postępowań nowych albo kontynuację już wszczętych postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, które są elementem telekomunikacyjnego procesu inwestycyjnego.

łu. Zgodnie z tym pierwszym¹⁰ w okresie, o którym mowa w art. 15zsz ust. 1, organ, sąd lub podmiot, prowadzący odpowiednio postępowanie lub kontrolę, może wyznaczyć stronie termin do dokonania czynności lub zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy, niż przewidziany ustawą, jeżeli wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego. Strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a., są obowiązani do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następują skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu. W żądaniu, o którym mowa w tym przepisie, organ, sąd lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, wskazują przyczyny wystąpienia z tym żądaniem (art. 15zsz ust. 5). Tym samym ustawodawca dopuścił, w drodze czynności określonej jako „zarządzenie biegu terminu”, uwarunkowane wymogami interesu publicznego lub ważnego interesu strony albo kontrolowanego wyłączenie ustawowego skutku wynikającego z art. 15zsz ust. 1 w konkretnej sprawie¹¹.

¹⁰ W brzmieniu nadanym art. 73 pkt 46 lit. c ustawy z 16.04.2020 r.

¹¹ Zasygnalizować należy, że możliwość „zarządzenia biegu terminu określonego ustawą” z możliwością określenia go na czas dłuższy została wprowadzona dopiero nowelizacją dokonaną ustawą z 16.04.2020 r. W pierwotnym brzmieniu art. 15zsz ust. 4 mowa była bowiem wyłącznie o możliwości żądania organu, sądu lub podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w wyznaczonym przez nich terminie, do dokonania czynności określonej w tym żądaniu. Bez wątpienia przepis ten nie przewidywał wyłączenia ustawowego skutku wstrzymania biegu i zawieszenia biegu ustawowo określonych terminów procesowych. Taką możliwość wprowadziła dopiero wspomniana nowelizacja. Krótki okres obowiązywania art. 15zsz ust. 4 w brzmieniu umożliwiającym zarządzanie przez organy ustawowo zawieszonego biegu terminów (przepis w tym kształcie obowiązywał od 18.04 do 15.05.2020 r.) nie pozwolił na ukształtowanie się praktyki w tym zakresie, stąd dające się wyobrazić problemy z jego stosowaniem pozostaną w sferze teorii i hipotez. Zważywszy jednak na wynikające z tego przepisu skutki „zarządzenia biegu terminu”, wskazać należy, że ustawodawca w żaden sposób nie określił formy, w jakiej czynność ta miałaby nastąpić oraz – co wydaje się bardziej istotne – możliwości weryfikacji podjętego w tym przedmiocie rozstrzygnięcia. Jeżeli chodzi o pierwszy problem, to – ograniczając to do postępowań administracyjnych (włączając w to postępowania podatkowe) – przyjąć należy, że właściwa dla zarządzenia biegu terminu byłaby forma postanowienia. Co do kwestii jego weryfikacji należy się opowiedzieć za tezą, że zarządzenie biegu terminu, które przewidywał art. 15zsz ust. 4, nie mogło być przedmiotem weryfikacji zarówno w trybie administracyjnym, jak i sądowym.

Wynikająca z ograniczonych ram opracowania konieczność skupienia się na zagadnieniach wybranych uzasadnia wskazanie na dwa podstawowe i – w ocenie autora – najistotniejsze problemy związane z przedstawionymi wyżej regulacjami, uwidocznione w praktyce administracyjnej oraz orzecznictwie sądów administracyjnych. Dotyczą one po pierwsze, ustalenia ich zakresu przedmiotowego w kontekście rodzajów terminów objętych wskazanymi w nich skutkami. Po drugie, wobec istotnej rozbieżności poglądów w tym zakresie konieczne jest odniesienie się do kwestii ustalenia momentu, od którego wystąpiły przewidziane w tych przepisach skutki, tj. od którego dnia z mocy ustawy wstrzymane zostało rozpoczęcie i zawieszenie biegu tych terminów. Już w tym momencie zaryzykować można stwierdzenie, że źródłem większości tych problemów jest relatywnie niska jakość legislacyjna analizowanych regulacji.

Pierwsza z zasygnalizowanych kwestii wiąże się z zastosowaniem przez ustawodawcę przy określaniu zakresu przedmiotowego wprowadzonych rozwiązań terminów, które nie są jednoznacznie rozumiane zarówno na gruncie języka prawnego, jak i prawniczego. Chodzi tu przede wszystkim o objęte zakresem przedmiotowym art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r. terminy przedawnienia oraz terminy zawite. Niedookreśloność zakresów przedmiotowych poszczególnych, wymienionych w uchylonych obecnie art. 15zzr i 15zss ustawy z 2.03.2020 r. rodzajów terminów, aktualnym czyni problem ich rozłączności. Chodzi o to, że – co wydaje się budzić wątpliwości – niektóre terminy przewidziane przepisami prawa pozytywnego mogą być i są kwalifikowane jako jednocześnie objęte zakresami obu wskazanych przepisów. Klasycznym tego przykładem jest termin do wniesienia zwyczajnego środka zaskarżenia orzeczeń wydawanych przez organy pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym czy też podatkowym. Termin do wniesienia odwołania (zażalenia) jest bowiem z jednej strony terminem, od zachowania którego uzależnione jest udzielenie ochrony prawnej przed organem (a zatem terminem, o którym była mowa w art. 15zzr ust. 1 pkt 1), jednocześnie zaś niewątpliwie będąc terminem procesowym w postępowaniu administracyjnym bądź terminem procesowym w postępowaniu prowadzonym na podstawie Ordynacji podatkowej (są to terminy, o których była mowa w art. 15zss ust. 1 pkt 6 i 7). Wątpliwości jednoczesnej kwalifikacji określonych terminów jako objętych oboma przepisami ustawy z 2.03.2020 r. wynikają

ze wspomnianej już instytucji „zarządzenia biegu terminu”, obejmującej tylko terminy, o których była mowa w art. 15zss, nie zaś w art. 15zsr.

Niezależnie od powyższych wątpliwości, uogólniając, należy stwierdzić, że art. 15zsr obejmował swoim zakresem terminy materialne, natomiast art. 15zss – terminy procesowe.

Relatywnie mniej wątpliwości budziła kwestia określenia zakresu przedmiotowego terminów objętych art. 15zss. Odnosząc się do zasadniczo utrwalonego w literaturze rozumienia pojęcia „termin procesowy”¹², stwierdzić należy, że jest to termin do dokonania – w realizacji swoich uprawnień lub obowiązków – czynności procesowych przez podmioty postępowania administracyjnego, wywołujących następstwa w sferze proceduralnych uprawnień i obowiązków stron i innych uczestników postępowania, a także organów prowadzących te postępowania¹³.

Opierając się na tym ogólnym ujęciu, w kontekście art. 15zss stwierdzić można, że terminy objęte zakresem jego ust. 1 to zasadniczo terminy ustanawiane dla stron i innych uczestników postępowań, nie zaś organów prowadzących te postępowania. Wynikało to z treści ust. 10 tego artykułu, który wyłączał stosowanie regulacji dotyczących bezczynności organów administracji. Wydaje się bowiem, że gdyby ust. 1 obejmował terminy załatwiania spraw, rozwiązanie zawarte w ust. 10 byłoby bezprzedmiotowe. Wskazać należy przy tym, że odrębnie należy traktować regulację, która zawarta była w art. 15zss ust. 8. Wskazane w niej terminy, generalnie ustanawiane dla organów administracji publicznej, były w istocie terminami materialnymi, których wpływ kształtował materialnoprawną sytuację jednostki. Niezależnie od tego, i w kontekście przyjętego w tym opracowaniu ograniczenia rozważań do regulacji administracyjnoprawnej, można stwierdzić, że art. 15zss ust. 1 obej-

¹² W tym wątku rozważań – z uwagi na przedmiot opracowania dotyczący regulacji administracyjnoprawnej – zostały pominięte kwestie objętych zakresem przedmiotowym art. 15zss ustawy z 2.03.2020 r. terminów sądowych.

¹³ Tak np. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000/9, poz. 134, s. 451; M. Wincenciak, *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 390–391.

mował terminy procesowe ustanowione dla stron i innych uczestników postępowania w toczących się – szeroko rozumianych – postępowaniach administracyjnych, a zatem postępowaniach uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz ustawie z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴.

Podkreślenia wymaga raz jeszcze zasygnalizowany brak precyzji ustawodawcy. Na gruncie uchylonego obecnie art. 15zszs ust. 1 szczególnej uwagi wymagała trudność w ustaleniu desygnatów nazwy „postępowanie administracyjne”, pojawiającej się w ust. 6 tego artykułu, zwłaszcza w kontekście odrębnie wymienionych postępowań toczących się na gruncie Ordynacji podatkowej (art. 15zszs ust. 1 pkt 7) oraz postępowań egzekucyjnych (art. 15zszs ust. 1 pkt 2). Wątpliwości te potęgowało dodatkowo wyłączenie zawarte w ust. 2a. Z jednej strony bowiem we wstępie do zawartego w nim wyliczenia znajdowało się odwołanie do ust. 1, co sugeruje, że wymienione w nim terminy objęte były dotychczas jego zakresem przedmiotowym. Jednak analiza (nawet pobieżna) terminów wskazanych w ust. 2a wskazuje, że niektóre z nich trudno było zaliczyć do jakiegokolwiek grupy terminów z ust. 1. Chodzi tu przede wszystkim o terminy wymienione w ust. 2a pkt 1, 2 i 3¹⁵, które nie dotyczyły nawet szeroko rozumianego postępowania administracyjnego, a były związane z procedurami planistycznymi. W ocenie autora opracowania nawet przed nowelizacją art. 15zszs, będącą skutkiem wejścia w życie ustawy z 16.04.2020 r., terminy dokonywania czynności w procedurach planistycznych nie były objęte zakresem przedmiotowym art. 15zszs ust. 1, chyba że zastosować by bardzo szeroką, funkcjonalną wykładnię terminu

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

¹⁵ Są to terminy: 1) opiniowania i uzgadniania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, projektu planu miejscowego oraz projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, przez organy, o których mowa odpowiednio w art. 11 pkt 5, art. 17 pkt 6, art. 37b ust. 2 pkt 3–7 u.p.z.p.; 2) opiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji przez organy, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485); 3) o których mowa w art. 11 pkt 1, art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

„postępowanie administracyjne”, do czego jednak – jak się wydaje – nie było podstaw.

Kolejną wartą zasygnalizowania kwestią jest wskazanie, że sposób sformułowania art. 15zzr ust. 1 oraz art. 15zszs ust. 1 w kontekście przewidzianych w nich prawnych skutków pozwalał przyjąć, że analizowane regulacje obejmowały wyłącznie tzw. terminy biegnące, a zatem terminy wyrażone w jednostkach czasu i liczone od określonego zdarzenia. Nie obejmowały one zatem terminów określonych przez wskazanie konkretnej daty (terminy kalendarzowe), reglamentujących materialne lub procesowe obowiązki bądź uprawnienia podmiotów prawa. Konstatacja ta, choć uzasadniona odwołaniem się do określonego przez ustawodawcę przedmiotu normowania, jakim jest bieg objętych tymi przepisami terminów, który – w okresie wskazanym w tych przepisach – nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres, może jednak budzić wątpliwości, zważywszy na wskazywane wyżej uzasadnienie wprowadzenia tych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których określone kalendarzowo terminy przypadały na czas obowiązywania tych regulacji.

Zasygnalizowane wcześniej wątpliwości towarzyszą również próbom rekonstrukcji zakresu przedmiotowego wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów, o których była mowa w art. 15zzr.

Niezależnie od wskazanych już problemów dotyczących objęcia tym przepisem tylko terminów biegnących oraz kwalifikowania objętych tym przepisem terminów jednocześnie jako terminów objętych zakresem art. 15zszs, uznać jednak należy, że analiza praktyki administracyjnej oraz orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie uprawnia do postawienia tezy, iż w kontekście zakresu przedmiotowego art. 15zzr największe wątpliwości wywołała kwestia objęcia nim materialnoprawnych terminów prawa podatkowego. Ustawodawca wskazał bowiem, że przepis art. 15zzr ust. 1 obejmuje terminy przewidziane przepisami prawa administracyjnego. Przeciwnicy zaliczenia do nich terminów określonych w materialnoprawnych regulacjach prawa podatkowego uzasadniali to odrębnością tej gałęzi prawa w stosunku do prawa administracyjnego. Dodatkowym argumentem dla zwolenników

tego poglądu było odniesienie się do treści art. 15zzs ust. 1, w którym, jak już wspomniano, ustawodawca wyodrębnił terminy procesowe w postępowaniach administracyjnych (ust. 1 pkt 6) oraz terminy procesowe w postępowaniach prowadzonych na podstawie Ordynacji podatkowej (ust. 1 pkt 7). Miałoby to dowodzić dostrzegania przez ustawodawcę odrębności regulacji administracyjnej i podatkowej na gruncie przepisów procesowych, co powinno znaleźć również odzwierciedlenie w odniesieniu do regulacji materialnoprawnych ze skutkiem w postaci wyłączenia terminów materialnych prawa podatkowego z zakresu przedmiotowego art. 15zzr.

Odnosząc się do powyższych argumentów, nie sposób zanegować tezę, że – zwłaszcza w literaturze przedmiotu – zasadniczo niekwestionowane jest traktowanie prawa podatkowego (często uznawanego za część prawa finansowego) jako odrębnej od prawa administracyjnego gałęzi prawa pozytywnego¹⁶. Co więcej, również przedstawiciele prawa administracyjnego często uznają prawo podatkowe za odrębną gałąź prawa. Ograniczone ramy opracowania uniemożliwiają oczywiście szersze przedstawienie sygnalizowanych poglądów. Nie sposób jednak nie wskazać w tym miejscu, zwłaszcza z uwagi na przedmiot tych prac w kontekście analizowanej regulacji, na dwie monografie poświęcone instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym¹⁷, w których prawo podatkowe wręcz uznane zostało za odrębną gałąź prawa, a rozwiązania przyjęte na jej gruncie – za punkt wyjścia do budowania koncepcji przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego¹⁸.

¹⁶ Zob. np.: B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 275–286; Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2005, s. 38–39; R. Mastalski, *Prawo finansowe w systemie prawa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 38–39.

¹⁷ Chodzi tu o prace W. Piątka, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018 oraz M. Wincenciaka, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.

¹⁸ W początkowych rozdziałach obu monografii (W. Piątek, *Rozdział II. Przedawnienie w wybranych gałęziach prawa* [w:] W. Piątek, *Przedawnienie...*; M. Wincenciak, *Rozdział I. Przedawnienie w innych gałęziach prawa* [w:] M. Wincenciak, *Przedawnienie...*), obok regulacji przedawnienia w prawie cywilnym, prawie karnym, prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych, ich autorzy analizują również instytucję przedawnienia w prawie podatkowym. Nie negując oczywiście wartości tych analiz, w ocenie autora niniejszego

Niezależnie od powyższego, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala za zasadniczo utrwalone i jednolite w tej chwili uznać stanowisko, że w świetle uchylonego obecnie art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r. zakresem terminu „przepisy prawa administracyjnego” objęte są również przepisy prawa podatkowego. W konsekwencji bieg terminów przewidzianych tymi przepisami został objęty skutkami w tym artykule przewidzianymi. Taka interpretacja zakresu przedmiotowego art. 15zzr wynika z założenia, że niezależnie od odrębności pozwalających wyodrębnić i charakteryzować unormowania prawnopodatkowe wynikające przede wszystkim z przedmiotu regulacji jego norm zawierają się w ramach prawa administracyjnego, o którym była mowa w art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r., za czym przemawiać ma kompleksowa wykładnia pojęcia „prawo administracyjne” występującego w tym przepisie, odwołująca się do wykładni językowej, historycznej, celowościowej, funkcjonalnej i prokonstytucyjnej¹⁹. Pogląd ten należy w pełni podzielić. W ocenie autora niniejszego opracowania nie ma racjonalnych powodów, aby spod regulacji analizowanego przepisu wyłączyć regulacje prawnopodatkowe. Abstrahując od uwarunkowanej tożsamością modelu kształtowania stosunków społecznych przez prawo podatkowe z modelem, na którym oparte jest działanie norm prawa administracyjnego, również i wskazywane wcześniej uzasadnienie wprowadzenia do porządku prawnego szczególnego rodzaju rozwiązań prawnych w obliczu pandemii należy uznać za wykluczające dopuszczalność – wobec braku wyraźnej w tym zakresie wypowiedzi ustawodawcy – wyłączenia z zakresu przedmiotowego art. 15zzr terminów określonych przepisami prawa podatkowego.

opracowania, wynikającej z lektury obu monografii, potraktowanie w nich prawa podatkowego jako odrębnej gałęzi prawa, której regulacje w przedmiocie przedawnienia uczynione zostały punktem wyjścia dla budowy własnych koncepcji przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego, wyniknęło nie tyle z przekonania o gałęziowej odrębności obu obszarów regulacji prawnej (rozważań dowodzących gałęziowej odrębności prawa administracyjnego i prawa podatkowego nie ma w przywołanych pracach), ile z faktu, że w przeciwieństwie do prawa administracyjnego na gruncie regulacji prawnopodatkowych instytucja przedawnienia po prostu została uregulowana.

¹⁹ Ograniczając się do orzecznictwa NSA, zob. np. wyroki: z 9.12.2021 r., III FSK 4485/21, CBOSA; z 10.12.2021 r., III FSK 4552/21, CBOSA; z 19.10.2021 r., III FSK 3975/21, CBOSA.

Niezależnie od wskazanego wyżej objęcia art. 15zrr terminów prawa podatkowego, inną kwestią i problemem jest identyfikacja i precyzyjna rekonstrukcja zakresu przedmiotowego terminów określonych w poszczególnych punktach jego ust. 1. Zasygnalizować należy, że w projekcie ustawy z 31.03.2020 r., we wstępie do wyliczenia zawartego w ust. 1 projektodawcy proponowali, aby art. 15zrr ust. 1 stanowił o „biegu przewidzianych przepisami prawa cywilnego i administracyjnego terminów”²⁰. Jak się wydaje, założenie to było związane z zawartym w sześciopunktowym wyliczeniu rodzaju terminów objętych przewidzianymi tym przepisem skutkami. Jednak w toku prac ustawodawczych usunięto ze wstępu do wyliczenia prawo cywilne (przepisy prawa cywilnego), ograniczając jego zakres do terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego. Zmiana w tym zakresie w żaden jednak sposób nie przełożyła się na treść samego wyliczenia. Na skutek tego za zasadniczo bezprzedmiotowy uznać należało od samego początku jego pkt 4, gdzie mowa była o terminach, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie. Terminy te bowiem to terminy prawa cywilnego.

Przyjęcie, na użytek wykładni i stosowania art. 15zrr ust. 1, szerokiego rozumienia prawa administracyjnego i tak nie pozwala rozwiązać problemów rekonstrukcji zakresu pozostałych punktów wyliczenia. Wątpliwości dotyczą co najmniej dwóch kwestii. Po pierwsze, wymienionych w pkt 3 i 5 terminów przedawnienia i terminów zawitych, co wiąże się z brakiem ich jednoznacznego rozumienia. Wskazać można przy tym, że pojęcie terminu zawitego nie występuje na gruncie regulacji administracyjnoprawnej. Natomiast termin przedawnienia, jeżeli chodzi o rozważania odnoszone do języka prawnego, pojawia się w zasadzie tylko na gruncie regulacji prawnopodatkowych w kontekście przedawnienia prawa do wydania decyzji podatkowej oraz przedawnienia zobowiązania podatkowego (obie instytucje zostały uregulowane w dziale

²⁰ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 299.

III rozdziale 8 o.p.) oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego w przepisach o administracyjnych karach pieniężnych²¹. Wydaje się jednak, że uzasadnione odwołaniem się do wskazanych regulacji utożsamianie przedawnienia (a tym samym i terminów przedawnienia) tylko z obowiązkami lub możliwością ich nakładania czy też egzekwowania może być niewystarczające. Wskazać bowiem należy, że w literaturze instytucja przedawnienia, generalnie wiązana ze sferą regulacji materialnoprawnej, odnoszona jest również do przysługujących jednostce uprawnień²².

Wątpliwości może również budzić zakres desygnatów terminów określonych w pkt 3, wskazującym na terminy do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki. Abstrahując już od tego, że przepis ten wskazywał na stronę jako podmiot dokonujący czynności, co sugeruje, iż następuje to w czasie toczącego się postępowania (bez tego podmiot nie ma statusu strony), zwracając interpretatora w stronę uwarunkowań proceduralnych i rodził wskazywany już problem pokrywania się zakresów art. 15zzr i 15zss, to skutkiem tej czynności miało być ukształtowanie praw i obowiązków tego podmiotu. Zważywszy na sposoby kształtowania praw i obowiązków jednostki przepisami prawa administracyjnego, do których zaliczyć należy te, w których są one kształtowane bezpośrednio przepisami prawa powszechnie obowiązującego, oraz te, w których następuje to w związku z władczym rozstrzygnięciem organu administracji, czynności jednostek (podmiotów administrowanych), zasadniczo rzecz ujmując, nie tyle kształtują ich prawa i obowiązki, ile są przejawem ich realizacji.

²¹ Zob. dział IVA k.p.a., przede wszystkim zaś art. 189g i 189h stanowiące o przedawnieniu nakładania administracyjnych kar pieniężnych oraz przerwaniu i zawieszeniu terminu przedawnienia.

²² Zob. W. Piątek, *Przedawnienie...*, s. 158 i n. Akceptacja tego założenia pozwoliłaby przykładowo na zakwalifikowane jako terminu przedawnienia w rozumieniu tego przepisu terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 p.b., zgodnie z którym decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

W podsumowaniu tej części rozważań należy podkreślić, zwłaszcza w kontekście relatywnie krótkiego okresu obowiązywania przedmiotowych regulacji oraz tego, że przepisy te zostały uchylone kilkanaście miesięcy temu, aktualność podjętych kwestii i skutków z nimi związanych. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim terminów objętych art. 15zzr, w szczególności zaś terminów przedawnienia. Z uwagi bowiem na to, że terminy te często obejmują okresy kilkuletnie, objęcie ich skutkami określonymi w art. 15zzr powoduje, że wyłączony w ten sposób okres kilkudziesięciu dni wywoływania tych skutków sprawia, iż o ten właśnie okres zostaje przesunięty w czasie moment zaistnienia skutków upływu tych terminów (np. przedawnienie możliwości dokonania określonych działań czy podjęcia czynności, zarówno przez jednostki, jak i organy administracji). Jako przykład posłużyć tu może wynikający z art. 70 o.p. pięcioletni okres przedawnienia zobowiązań podatkowych – dopiero rok 2025 będzie pierwszym, w którym zobowiązania te będą się przedawniały w okresie niewymagającym uwzględnienia jego zawieszenia przewidzianego w uchylonym art. 15zzr ustawy z 2.03.2020 r.

Zważywszy na czas opracowania niniejszego tekstu, przyznać należy, że o ile dotychczasowe rozważania dotyczyły kwestii w jakiejś mierze historycznych, a ich waloru dopatrywać się można przede wszystkim w egzemplifikacji problemów, jakie wynikać mogą z konieczności interpretacji i stosowania tworzonych pod presją czasu i okoliczności, a w konsekwencji obciążonych wadą nieprecyzyjności regulacji prawnych²³, o tyle w wielu obszarach regulacji prawnej wskazany wyżej problem ustalenia, od kiedy nastąpił przewidziany w art. 15zzr ust. 1 i art. 15zsz ust. 1 skutek prawny, w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu objętych nimi terminów, ma walor absolutnie aktualny. Co więcej – jak już wyżej zasygnalizowano – rozstrzygnięcia w tym zakresie mogą wywoływać skutki prawne i determinować treść rozstrzygnięć organów administracji oraz sądów administracyjnych jeszcze przez kilka lat. Dotyczy to przede wszystkim terminów obję-

²³ Uwaga ta dotyczy przede wszystkim objętych zakresem obowiązującego wówczas art. 15zsz ustawy z 2.03.2020 r. terminów procesowych z uwagi na relatywnie krótki (w kontekście terminów materialnych) czas trwania postępowań i konieczność szybkiego podejmowania decyzji interpretacyjnych w odniesieniu do tych terminów.

tych zakresem art. 15zzr, w szczególności zaś terminów przedawnienia, w których ustawodawca ustalił ich okresy na kilka lat. Wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie ich biegu przesunie bowiem w czasie – o ten okres – przewidziane przepisami prawa skutki ich upływu. Fakt ten, a przede wszystkim występująca w praktyce administracyjnej i sądowej zasadnicza rozbieżność stanowisk w tym zakresie, przesądza o konieczności odniesienia się do tej kwestii. Problem ten bowiem związany jest i wpływa na ocenę sytuacji, w których objęte analizowanymi regulacjami terminy jeszcze nie upłynęły (determinując wskazanie, kiedy upłyną), jak również sytuacje, w których terminy te już upłynęły, ale wobec niejednoznaczności analizowanych pod tym kątem regulacji prawnych nie ma pewności, w jakim momencie to nastąpiło, co może okazać się istotne w ocenie podjętych – zarówno przez podmioty administrowane, jak i organy administracji – działań i czynności, jako podjętych w terminie (bądź po jego upływie).

W związku z tym należy wskazać normatywne uwarunkowania odnoszące się do temporalnych aspektów przewidzianych w tych przepisach skutków w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu terminów. Dadzą się one wyrazić przez podkreślenie kilku okoliczności.

Po pierwsze, w obu przepisach (art. 15zzr ust. 1 oraz art. 15zsz ust. 1) wskazano, że bieg wymienionych w nich terminów nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na określony w nich okres, jakim jest okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19²⁴.

Po drugie, na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagro-

²⁴ Wskazać przy tym można, że o ile w art. 15zzr ustawodawca zastosował spójnik „albo”, o tyle w art. 15zsz użył spójnika „lub”. Nie ma to wpływu na dalsze rozważania, dowodzi jednak sygnalizowanej już wątpliwej jakości legislacyjnej tych regulacji i niczym – jak się wydaje – nieuzasadnionej rozbieżności w redakcji tych przepisów. Dla porządku wyrazić można przy tym opinię, że właściwie wydaje się zredagowany ust. 1 art. 15zzr – oba stany (stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii) ogłoszone z powodu COVID-19 nie mogą bowiem obowiązywać równocześnie.

żenia epidemicznego²⁵, stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od 14.03.2020 r.²⁶ Stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał przy tym do 19.03.2020 r. i został odwołany w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego²⁷. Z kolei stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został ogłoszony od 20.03.2020 r. na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²⁸ i obowiązywał od 20.03.2020 r. do 16.05.2022 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 12.05.2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²⁹.

Po trzecie, ustawa z 31.03.2020 r. wprowadzająca do ustawy z 2.03.2020 r. analizowane przepisy została ogłoszona w dniu 31.03.2020 r. i w tym samym dniu weszła w życie. Zgodnie bowiem z jej art. 101 weszła ona w życie z dniem ogłoszenia. Podkreślić przy tym należy, że w przepisie tym (zob. art. 101 pkt 2) nadano retroaktywny charakter wielu wskazanych w zawartym w nim wyliczeniu przepisów, dodawanych tą ustawą do ustawy z 2.03.2020 r. Co jednak istotne, nie znalazły się wśród nich art. 15zzr i 15zzs. Jak podkreślono w początkowej części tego opracowania, również i w uzasadnieniu projektu ustawy z 31.03.2020 r. nie znalazła się żadna wzmianka dotycząca temporalnej skuteczności przewidzianych w niej regulacji wstrzymujących rozpoczęcie oraz zawieszających bieg terminów. Co więcej – w uzasadnieniu projektu – poza odniesieniem do treści proponowanych rozwiązań nie ma innych dotyczących ich wypowiedzi. Już choćby względ na to sprawia, że w analizie podniesionej kwestii za chybiony należy uznać argument odwołujący się do woli prawodawcy w tym zakresie.

²⁵ Dz.U. poz. 433 ze zm.

²⁶ Zob. § 1 tego rozporządzenia.

²⁷ Dz.U. poz. 490. Rozporządzenie to również, zgodnie z treścią jego § 4, weszło w życie z dniem ogłoszenia.

²⁸ Dz.U. poz. 491 ze zm.

²⁹ Dz.U. poz. 1027.

Na kanwie powyższych okoliczności i uwarunkowań, co istotne, o charakterze obiektywnym i niekwestionowanym w zasadzie od samego początku obowiązywania analizowanych regulacji powstała zasadnicza rozbieżność poglądów dotycząca problemu ich temporalnej skuteczności i ukształtowały się dwa stanowiska. Według pierwszego z nich przewidziane w tych przepisach skutki (wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów) nastąpiły od dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, tj. od 14.03.2020 r., co wynikać ma przede wszystkim z literalnej ich wykładni. Zgodnie z drugim stanowiskiem wystąpienie tych skutków należy wiązać z wejściem w życie analizowanych przepisów, tj. z dniem 31.03.2020 r.

Poniżej przedstawione zostaną argumenty podnoszone na rzecz obu poglądów, przede wszystkim odwołujące się do wypowiedzi zawartych w orzeczeniach sądów administracyjnych.

Przyjęcie, że przedmiotowe regulacje wywołały skutek od wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, a więc w istocie miały charakter retroaktywny, wywodzone jest przede wszystkim, jak już wspomniano, z językowej wykładni ust. 1 art. 15zrz i 15zrs, która prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii biegu terminu zarówno w odniesieniu do uchylonego już – wyraźnie wymienionego w treści przepisu – stanu zagrożenia epidemicznego, jak i trwającego w chwili wejścia w życie przepisu – stanu epidemii – obu ogłoszonych z powodu narastającego zagrożenia wywołanego niebezpieczeństwem zachorowania na COVID-19, co przemawiać ma za intencją ustawodawcy nadania tym przepisom charakteru retroaktywnego³⁰. Kolejny argument odwołuje się do zasady racjonalności ustawodawcy. Zgodnie z nim ograniczenie mocy obowiązującej tych przepisów do okresu od ich wejścia w życie do uchylenia naruszałoby tę zasadę, prowadząc do sytuacji, w której uchwalony przepis w chwili jego wejścia w życie jest już częściowo niewykonalny i nie znajduje zastosowania³¹. W katalogu

³⁰ Zob. np. wyrok WSA w Opolu z 29.09.2021 r., I SA/Op 182/21, CBOSA i wskazane w nim inne orzeczenia, w których stanowisko takie zostało zaprezentowane.

³¹ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.07.2021 r., I SA/Go 168/21, CBOSA, w którym sąd rozwijając podniesiony argument, stwierdził ponadto, że: „Ra-

argumentów uzasadniających referowane stanowisko znajduje się również odwołanie do wykładni systemowej uwzględniającej konstytucyjne uwarunkowania dopuszczalności nadawania regulacjom prawnym charakteru retroaktywnego, w kontekście której przyjęciu retroaktywnego skutku omawianych regulacji nie sprzeciwia się względ na zasady bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, wynikające z konstytucyjnej generalnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a wykładnia nie prowadzi do zakazanej retroaktywności prawa (czyli stosowania nowych przepisów do zamkniętych stanów faktycznych czy zdarzeń prawnych z przeszłości), ale do dopuszczalnej retrospektywności (stosowania nowych przepisów do stanów faktycznych lub zdarzeń prawnych otwartych, choć zainicjowanych jeszcze przed wejściem w życie nowej regulacji)³². Retroaktywność przedmiotowych regulacji uzasadnia się również odniesieniem do wykładni celowościowej i odwołaniem do kontekstu społecznego towarzyszącego jej wprowadzeniu, identyfikowanemu z narastającymi obawami związanymi z zagrożeniem chorobowym wywołanym pandemią wirusa SARS-CoV-2, szeregiem wprowadzonych w kraju ograniczeń, obostrzeń i zaleceń prozdrowotnych dla obywateli, skutkujących ograniczeniem działania wielu instytucji publicznych oraz jednoczesnym publicznym apelem środowisk prawniczych o podjęcie systemowej ochrony interesów prawnych obywateli poprzez wprowadzenie ustawowego zawieszenia biegnących terminów procesowych³³.

cjonalność ustawodawcy, który w sposób jawny proceduje projekt ustawy zawierający w swej treści odniesienie do stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie uchwała ten projekt w niezmienionej wersji, mimo że stan ten został już zniesiony, przemawia za uznaniem że ustawodawca, który dał uprzednio obywatelom swego rodzaju promesę ochrony prawnej na czas stanu zagrożenia epidemicznego, mimo zniesienia tego stanu, ochronę tę wprowadza z mocą wsteczną. Przemawia to za przyjęciem, że intencją ustawodawcy było nadanie przepisowi art. 15zzr ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 charakteru retroaktywnego”.

³² Wyrok WSA w Lublinie z 23.03.2021 r., II SA/Lu 739/20, CBOSA, w ocenie którego: „Treść art. 15zzr ustawy COVID nie pozostawia wątpliwości co do tego, że ustawodawca powiązał początek okresu zawieszenia biegu terminów nie z wejściem w życie ustawy COVID (31 marca 2020 r.), ale z dniem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego (następnie stanu epidemii), co nastąpiło z dniem 14 marca 2020 r.”. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 25.08.2020 r., I SA/Łd 319/20, CBOSA.

³³ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 25.08.2020 r., I SA/Łd 319/20.

Z kolei wśród argumentów uzasadniających i wiążących skuteczność omawianych regulacji z ich wejściem w życie (tj. z dniem 31.03.2020 r.) podnoszony jest przede wszystkim argument odwołujący się do braku wyraźnego postanowienia ustawodawcy w przedmiocie nadania im charakteru retroaktywnego, a w związku z tym z niedopuszczalnością wywodzenia takiego skutku w drodze ich wykładni³⁴. Podkreślenia w tym kontekście wymaga, że pogląd o nieretroaktywnej skuteczności art. 15zss zdecydowanie dominuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego, choć oczywiście odnoszony jest do innych terminów objętych zakresem tego przepisu. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu uniwersalna w swym wymiarze wypowiedź zawarta w uzasadnieniu jednego z orzeczeń, w którym negując retroaktywny charakter tego przepisu, sąd ten wskazał, że taka wykładnia art. 15zss ustawy z 2.03.2020 r. w zw. z art. 101 ustawy z 31.03.2020 r. „jest sprzeczna z regułami określającymi kryteria obowiązywania aktów normatywnych oraz zawartych w nich przepisów prawnych, tzw. regułami walidacyjnymi. Jeżeli chodzi o aspekt czasowy obowiązywania, to norma obowiązuje w okresie od jej wejścia w życie do momentu jej uchylenia. Norma wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia w oficjalnym dzienniku promulgacyjnym albo w momencie późniejszym, który ona sama określa. W pewnych sytuacjach możliwe jest nadanie przepisom mocy wstecznej (retroakcji). Moc wsteczna przepisów stanowi wyjątek od zasady *lex retro non agit* (L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1996, s. 75). W orzecz-

³⁴ Zob. zwłaszcza wyrok WSA w Gdańsku z 27.04.2021 r., II SA/Gd 89/21, CBOSA, w którym sąd nie podzielając poglądu o zawieszeniu terminów objętych analizą od 14.03.2020 r., wskazał, że „odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), stanowiącej jeden z istotnych elementów państwa prawnego, nie może być domniemywane, lecz musi każdorazowo wynikać z konkretnej wypowiedzi ustawodawcy. W art. 101 ustawy zmieniającej z 31 marca 2020 r. ustawodawca wprost wskazał, w jakim zakresie regulacja ta ma moc wsteczną. W przypadku, gdyby intencją ustawodawcy było nadanie tej ustawie mocy wstecznej również w zakresie, w jakiej jej przepisy statuują wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, zostałyby to wprost sformułowane w art. 101”. Zob. też postanowienia NSA: z 13.10.2020 r., I OZ 602/20, CBOSA oraz z 22.01.2021 r., II OZ 2/21, CBOSA, a także wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2021 r., I SA/Rz 339/21, CBOSA, w którym Sąd podkreślił, że: „Ustawa nowelizująca, na mocy której wprowadzono do ustawy z 2 marca 2020 r. art. 15zss ust. 1 pkt 3, nie zawierała przepisów intertemporalnych czy przejściowych, które mogłyby stanowić podstawę do przyjęcia wstecznego działania wskazanego wyżej przepisu, obejmującego czas przed jego dodaniem do ustawy z 2 marca 2020 r.”.

nictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazano, że zasada *lex retro non agit* nie ma bezwzględneho charakteru. Trybunał wskazał w wyroku z dnia 5 września 2007 r. (P 21/06, OTK-A 2007 Nr 8, poz. 96), że zasada retroaktywności nie jest konstytucyjnie zakazana, musi być jednak traktowana jako zjawisko wyjątkowe, a za jej wprowadzeniem muszą przemawiać szczególne względy aksjologiczne, aprobowane konstytucyjnie. Wyjątki od zasady niedziałania prawa wstecz są możliwe jedynie w tych przypadkach, gdy nowelizacja wprost przewiduje taką sytuację, bądź też gdy powyższe jednoznacznie wynika z jej celu. W rozpoznanawanej sprawie nie ma wątpliwości, że przepisy wprowadzające zawieszenie terminów procesowych i sądowych weszły w życie 31 marca 2020 r., ponieważ ustawodawca nie wprowadził regulacji przejściowych nadających normie z art. 15zss ust. 1 pkt 1 ustawy COVID-19 charakteru retroaktywnego³⁵.

Odnosząc się do przedstawionego sporu interpretacyjnego i rozbieżności poglądów, autor niniejszego opracowania zdecydowanie opowiada się za wiązaniem temporalnej skuteczności obu analizowanych przepisów z ich wejściem w życie, tj. z dniem 31.03.2020 r., uznając argumenty wskazywane na poparcie poglądu przeciwnego za nieuzasadnione z kilku co najmniej powodów.

Po pierwsze, bynajmniej nie tak oczywiste, jak wynika z niektórych wypowiedzi judykatury, są rezultaty wykładni literalnej obu przepisów, jakoby przesądzające o ich oczywiście retroaktywnym walorze, zwłaszcza – i jest to argument w tym kontekście kluczowy – że ustawodawca *expressis verbis* woli takiej nie wyraził. W moim przekonaniu nie wydaje się właściwe takie odczytywanie przedmiotowych regulacji, które wiąże ich temporalną skuteczność z momentem wprowadzenia w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Wszak z przepisu tego nie wynika w sposób jednoznaczny, od kiedy przewidziane w nich skutki mogą następować, ale w jakim okresie (co można odczytywać jako warunek/hipotezę wywoływania określonych w nich

³⁵ Postanowienie SN z 14.10.2020 r., I UZ 11/20, LEX nr 3090020. Zob. też np. postanowienia SN: z 5.05.2021 r., I NSP 28/21, LEX nr 3289273 oraz z 13.11.2020 r., V CZ 60/20, LEX nr 3087077.

skutków) skutki te wystąpią („w okresie stanu (...)”). Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że kluczowe znaczenie przypisywać należy przy tym faktowi obowiązywania tych regulacji. Dlatego w mojej ocenie temporalną skuteczność tych przepisów należy postrzegać jako uwarunkowaną koniecznością łącznego spełnienia dwóch warunków: 1) ich obowiązywaniem stanowiącym następstwo ich wejścia w życie oraz 2) obowiązywaniem jednego z wymienionych w nich stanów, tj. stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19³⁶. Dopiero w tych warunkach, co nastąpiło z dniem 31.03.2020 r., przewidziane w tych przepisach skutki zaktualizowały się. Inaczej rzecz ujmując, wskazane w tych przepisach stany (zagrożenia epidemicznego i epidemii), jeżeli obowiązywały wcześniej (jak to miało miejsce), nie tyle umożliwiają i czynią możliwym odnoszenie ich dyspozycji do czasu sprzed dnia wejścia w życie tych regulacji, ile uzasadniają przyjęcie, że hipotezy norm wywodzonych z tych przepisów spełnione były już w tym dniu, sprawiając, że ich dyspozycje mogły zaktualizować się już od 31.03.2020 r., tj. w dniu wejścia ich w życie³⁷. Wskazać przy tym można na inne wprowadzone do ustawy z 2.03.2020 r. rozwiązania uwarunkowane obowiązywaniem wymienionych stanów, które również – wobec braku przepisów wyraźnie nadającym im moc wsteczną – znalazły zastosowanie od dnia ich wejście w życie³⁸.

³⁶ Z woli ustawodawcy uchylenie skutków obowiązywania analizowanych przepisów nie nastąpiło wraz z ich uchYLENIEM. Zgodnie bowiem z art. 68 uchylającej jej ustawy z 14.05.2020 r. nastąpiło to dopiero po upływie 7 dni od dnia jej wejścia w życie.

³⁷ Wyraźnego podkreślenia wymaga przy tym, że autor opracowania nie neguje możliwości nadania wstecznej mocy obowiązującej tzw. przepisami pierwszego stopnia, do których należą analizowane obecnie uchylone art. 15zrz i 15zss ustawy z 2.03.2020 r. Rzecz w tym, że w mojej ocenie redakcja tych przepisów nie uzasadnia przyjęcia, iż wprowadziły one retroakcję. Wyodrębnienie, w kontekście problematyki wstecznego działania prawa, przepisów pierwszego i drugiego stopnia zaproponował T. Pietrzykowski (T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004). Uogólniając, te pierwsze to przepisy, mocą których z określonymi faktami prawnymi związane są skutki prawne, natomiast przepisy drugiego stopnia to przepisy „o innych przepisach, w tym o przepisach stopnia pierwszego” (T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie...*, s. 142 i 168–173). W kontekście prowadzonych rozważań wskazać należy, że przepisami stopnia drugiego są przede wszystkim przepisy o wejściu w życie, zaś art. 15zrz i 15zss to przepisy stopnia pierwszego.

³⁸ Przykładem może być tu art. 15q ustawy dodany w drodze nowelizacji ustawy z 2.03.2020 r. dokonaną ustawą z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów

Po drugie, brak jednoznacznego rozstrzygnięcia ustawodawcy co do nadania analizowanym przepisom mocy retroaktywnej rodzi istotne wątpliwości co do domniemania jego woli w tym zakresie, nawet przy odwołaniu się do wskazywanego wyżej kontekstu społecznego i istnienia ku temu uzasadnienia aksjologicznego. Wyrażnie podkreślić przy tym należy, że w przypadku podjęcia przez ustawodawcę decyzji o nadaniu im mocy wstecznej nie budziłoby to prawdopodobnie istotnych wątpliwości konstytucyjnych. Okoliczności to uzasadniały. Jednak ustawodawca – świadomie czy też nie – nie uczynił tego. Wydaje się przy tym, że rozstrzyganie o charakterze mocy obowiązującej przepisów prawa (prospektywnej/retroaktywnej) powinno jednak być zasadniczo wyłączone z dokonywania tego w drodze wykładni prawa, nawet – jak już wspomniano – aksjologicznie i celowościowo uzasadnionej. Rozstrzyganie w tym zakresie powinno pozostawać domeną prawodaw-

bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 171 ze zm.). Zgodnie z nim zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydane na podstawie art. 18 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.), których ważność upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, zachowują ważność przez dodatkowy okres 6 miesięcy od dnia utraty pierwotnego terminu ważności zezwolenia, pod warunkiem wniesienia proporcjonalnej opłaty za wydanie zezwolenia przed upływem pierwotnego terminu ważności zezwolenia. Przepis ten wszedł w życie 24.06.2020 r. i – podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących terminów – nie wydaje się uzasadnione odnośnienie przewidzianego w nim skutku do zezwoleń, których ważność upłynęła w okresie między 14.03.2020 r. a 23.06.2020 r. (tj. od wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego do wejścia w życie tego przepisu). Podobnie ocenić należy skutki wejścia w życie art. 12e dodanego do ustawy z 2.03.2020 r. ustawą z 16.04.2020 r., która weszła w życie 18.04.2020 r., czy też art. 15z⁶, który wszedł w życie 16.05.2020 r. Istotne w tym kontekście wydaje się również przywołanie dodanego od 22.06.2021 r. art. 15zrz¹ (zob. art. 4 pkt 2 ustawy z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1023), zgodnie z ust. 1 którego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Jednocześnie jednak ust. 2 tego przepisu stanowi, że okresy, o których mowa w ust. 1, liczy się od 14.03.2020 r. – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, oraz od 20.03.2020 r. – w przypadku stanu epidemii. Jest to bardzo czytelny i jednoznaczny zarazem przykład nadania temu przepisowi charakteru retroaktywnego, z czym nie mieliśmy do czynienia w odniesieniu do uchylonych art. 15zrz i 15zsz.

cy, a treść podejmowanych przez niego decyzji powinna być poddana kontroli organów właściwych do oceny działań prawodawczych. Tezę tę uzasadnia również odwołanie się do przywoływanej w kontekście referowanego sporu ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁹. Jej art. 5 dopuszcza bowiem możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że jest to regulacja determinująca swobodę działania prawodawcy, a nie organów stosujących prawo.

Po trzecie, za nieprzekonujący, a konsekwentnie stosowany – prowadzący do trudnych do zaakceptowania rezultatów – należy uznać argument uzasadniający wcześniejszą (tj. od 14.03.2020 r.) skuteczność analizowanych regulacji tym, że ustanowione one zostały w celu ochrony interesów jednostek narażonych na szwank ograniczeniami wprowadzonymi w związku z pandemią. Nie sposób oczywiście zanegować tego powodu wprowadzenia rozwiązań przewidzianych w art. 15zzr i 15zss. Nie był on jednak jedyny. Ograniczenia uzasadniające wprowadzenie tych rozwiązań dotknęły również organy państwa, w tym organy administracji publicznej, znacząco wpływając na sprawne i skuteczne realizowanie zadań publicznych oraz funkcjonowanie. Istotna część terminów objętych tymi przepisami to wszak terminy odnoszące się właśnie do działań administracji, a wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie ich biegu miało na celu i realizowało niewątpliwie ochronę interesu publicznego⁴⁰. Świadomość tej okoliczności prowadzi do konstatacji, że należy zanegować dopuszczalność warunkowania oceny dotyczącej temporalnej skuteczności tych przepisów odwołaniem się do tego, w czym interesie zostały one ustanowione, tym bardziej zaś uzależnianiem tego od uwarunkowań konkretnej sprawy, w kontekście rozstrzygania której ocena taka jest dokonywana. Może to bowiem prowadzić do sytuacji, w której uzasadniając to potrzebą ochrony jednostki, organ administracji czy sąd administracyjny wobec tego samego podmiotu i w jego

³⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

⁴⁰ Wskazać tu można chociażby na terminy, o których była mowa w art. 15zss ust. 8, oraz terminy przedawnienia, o których była mowa w art. 15zzr ust. 1 pkt 3.

interesie (w tej samej bądź różnych sprawach) może być skłonny do przyjęcia różnych rozstrzygnięć analizowanego problemu. Przykładowo ten sam podatnik wnosząc w dniu 25.03.2020 r. odwołanie od decyzji doręczonej mu 5.03.2002 r., oczekiwałby zapewne przyjęcia, że termin na wniesienie odwołania (kwalifikowany jako termin objęty uchylonym obecnie art. 15zzr ust. 1 pkt 1) uległ zawieszeniu w dniu 14 marca, jednak z pewnością w jego interesie byłoby uznanie, że przedawnienie jego zobowiązania podatkowego, w którym termin płatności podatku upłynął w 2015 r., nastąpi wcześniej – 23.02.2021 r. (o ten czas – 54 dni, liczony od początku roku, przesuwają się termin przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 o.p., przy przyjęciu, że termin ten uległ zwieszeniu w okresie od 31.03.2020 r. do 23.05.2020 r.), a nie od 14 marca. Uwzględnienie jego oczekiwań w obu przypadkach oznaczałoby dopuszczalność uznania, że określony przepis wywołuje skutki prawne w różnym czasie, w zależności od tego, jakie rozwiązanie jest w interesie jednostki. Sytuacja taka jednak nie powinna mieć miejsca. W odniesieniu do analizowanych przepisów za niedopuszczalne uznać należy relatywizowanie i różnicowanie ich skuteczności od uwarunkowań sprawy, w której zachodzi potrzeba ich uwzględnienia i zastosowania. Niezależnie od przyjętych argumentów za właściwe uznać należy stanowisko opowiadające się za jedną datą, w której bieg wszystkich terminów objętych przedmiotowym zakresem art. 15zzr ust. 1 i art. 15zzzs ust. 1 się nie rozpoczął oraz uległ zawieszeniu.

W praktyce, jako niebudzącą wątpliwości, bez szerszego komentarza można pozostawić kwestię uchylenia skutków obowiązywania analizowanych przepisów. Przypomnieć tylko należy, że zostały one uchylone ustawą z 14.05.2020 r. Co jednak istotne, ich uchylenie nie spowodowało natychmiastowego uchylenia ich skutków prawnych. Ta sprawa została unormowana przepisem przejściowym. Zgodnie bowiem z art. 68 ustawy z 14.05.2020 r. terminy, o których była mowa w art. 15zzr ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r., których bieg nie rozpoczął się na podstawie art. 15zzr ust. 1 tej ustawy, rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 1), natomiast terminy, o których była mowa w art. 15zzr ust. 1 ustawy z 2.03.2020 r., których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zzr ust. 1 tej ustawy, będą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 2). W związku z tym, że

ustawa z 14.05.2020 r. weszła w życie 16.05.2020 r., przewidziane w tym przepisie przejściowym rozpoczęcie biegu i „odwieszenie” terminów nastąpiło z dniem 24.05.2002 r.

Reasumując ten fragment rozważań, jeszcze raz należy wskazać, że w ocenie ich autora wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów objętych art. 15zzr ust. 1 i art. 15zsz ust. 1 miało miejsce w okresie od 31.03.2020 r. do 23.05.2020 r.⁴¹

Niezależnie od zajętego stanowiska w odniesieniu do temporalnych aspektów skuteczności analizowanych regulacji ustawy z 2.03.2020 r. w ostatnim fragmencie tego opracowania powrócić należy do sygnalizowanego już problemu istniejącej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącej tej kwestii. Podkreślić przy tym należy, że prezentowane stanowiska nie są szczególnie zniuansowane i w istocie sprowadzają się do dwóch opcji – „od 14 marca” i „od 31 marca”, którym towarzyszy przywołanie standardowego zestawu argumentów wskazywanych wyżej i odwołanie do orzeczeń opartych na preferowanym poglądzie. Niezależnie od opowiedzenia się za stanowiskiem „od 31 marca” przyznać należy, że stanowisko opozycyjne nie ma waloru absolutnie nieakceptowanego. Wręcz przeciwnie, zwłaszcza w kontekście silnego uzasadnienia aksjologicznego jest ono, jak wskazywano, szeroko aprobowane. Prowadzi to jednak do sytuacji, w której rozbieżność stanowisk w istotny sposób podważa zasadę pewności prawa, obrotu prawnego oraz równości wobec prawa. Kwerenda orzecznictwa sądów administracyjnych pod kątem tego problemu wskazuje, że obecnie żadnego ze stanowisk nie można uznać za zdecydowanie dominujące (w rozumieniu ukształtowania się jednolitej linii orzeczniczej), a z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością stwierdzić można, że rozbieżność ta występuje w większości wojewódzkich sądów administracyjnych w kraju⁴², a także w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

⁴¹ Zob. też A. Jaskułowska, M. Rypina, M. Wierzbowski, *Zmiany w KPA i PPSA wynikające z regulacji COVID-19. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 13 i 14, a także postanowienia NSA: z 29.10.2020 r., II OZ 950/20, CBOSA i z 1.12.2020 r., I OZ 961/20, CBOSA.

⁴² Znamienym przykładem w tym zakresie jest wydanie orzeczeń opartych na odmiennych stanowiskach w tożsamy przedmiotowo sprawach przez niemal identyczne

W żaden sposób nie podważając znaczenia leżących u podstaw tego stanu rzeczy zasad niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów, nie sposób jednak, mając na względzie wskazane już konstytucyjnie chronione wartości – pewności prawa, pewności obrotu prawnego oraz równości wobec prawa – akceptować stanu, w którym rozstrzygnięcie dotyczące okresu wywoływania skutków prawnych przez przepis prawa powszechnie obowiązującego (a więc, jak podkreślano wyżej, kwestia niewymagająca odnoszenia do okoliczności) w konkretnej sprawie zależało będzie od tego, kto w tej sprawie będzie orzekał. Skutki braku pewności w tym zakresie odnoszą się zarówno do podmiotów administrowanych (w szczególności stron postępowań), jak i organów administracji. W związku z tym, zwłaszcza w kontekście podkreślanej wyżej aktualności przedstawionego problemu, zdecydowanie należy postulować zainicjowanie procesowych działań mających na celu podjęcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały, najlepiej abstrakcyjnej, w tym zakresie⁴³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że analiza orzecznictwa sądów administracyjnych (wojewódzkich i NSA) uzasadnia przyjęcie, iż istnieją ustawowe przesłanki do podjęcia takiej uchwały.

Bibliografia

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000/9, poz. 134
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017
- Jaskułowska A., Rypina M., Wierzbowski M. [w:] *Zmiany w KPA i PPSA wynikające z regulacji COVID-19. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020
- Mastalski R., *Prawo finansowe w systemie prawa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011

(różniące się tylko osobą sędziego sprawozdawcy) składy orzekające tego samego sądu. Taka sytuacja miała miejsce w WSA w Lublinie, gdzie w wyroku z 25.02.2021 r., II SA/Lu 669/20, CBOSA, sąd przyjął pogląd „od 31 marca”, natomiast w wyroku z 23.03.2021 r., II SA/Lu 739/20, CBOSA, sąd przyjął stanowisko „od 14 marca”. Oba wyroki są prawomocne.

⁴³ Chodzi o uchwały podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2005
- Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018
- Pietrzykowski T., *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004
- Wincenciak M., *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014
- Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 19.10.2021 r., III FSK 3975/21, CBOSA
- Wyrok NSA z 9.12.2021 r., III FSK 4485/21, CBOSA
- Wyrok NSA z 10.12.2021 r., III FSK 4552/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Gdańsku z 27.04.2021 r., II SA/Gd 89/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.07.2021 r., I SA/Go 168/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Lublinie z 25.02.2021 r., II SA/Lu 669/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Lublinie z 23.03.2021 r., II SA/Lu/739/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Lublinie z 23.03.2021 r., II SA/Lu 739/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Łodzi z 25.08.2020 r., I SA/Łd 319/20, CBOSA
- Wyrok WSA w Opolu z 29.09.2021 r., I SA/Op 182/21, CBOSA
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.06.2021 r., I SA/Rz 339/21, CBOSA
- Postanowienie SN z 14.10.2020 r., I UZ 11/20, LEX nr 3090020
- Postanowienie SN z 13.11.2020 r., V CZ 60/20, LEX nr 3087077
- Postanowienie SN z 5.05.2021 r., I NSP 28/21, LEX nr 3289273
- Postanowienie NSA z 13.10.2020 r., I OZ 602/20, CBOSA
- Postanowienie NSA z 29.10.2020 r., II OZ 950/20, CBOSA
- Postanowienie NSA z 1.12.2020 r., I OZ 961/20, CBOSA
- Postanowienie NSA z 22.01.2021 r., II OZ 2/21, CBOSA

Marek Lewicki [ORCID: 0000-0002-8349-2375] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.